



N° 2754

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mars 2020.

## PROPOSITION DE LOI

*instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Yaël BRAUN-PIVET, Raphaël GAUVAIN, Gilles LE GENDRE, Guillaume VUILLETET, et les membres du groupe La République en Marche et apparentés <sup>(1)</sup>.

députés.

---

(1) *Mesdames et Messieurs* : Caroline Abadie, Bérangère Abba, Damien Adam, Lénaïck Adam, Saïd Ahamada, Éric Alauzet, Ramlati Ali, Aude Amadou, Patrice Anato, Pieyre-Alexandre Anglade, Jean-Philippe Ardouin, Christophe Arend, Stéphanie Atger, Laetitia Avia, Florian Bachelier, Didier Baichère, Frédéric Barbier, Xavier Batut, Sophie Beaudouin-Hubiere, Belkhir Belhaddad, Aurore Bergé, Hervé Berville, Grégory Besson-Moreau, Barbara Bessot Ballot, Anne Blanc, Christophe Blanchet, Yves Blein, Pascal Bois, Bruno Bonnell, Aude Bono-Vandorme, Julien Borowczyk, Éric Bothorel, Florent Boudié, Brigitte Bourguignon, Bertrand Bouyx, Pascale Boyer, Yaël Braun-Pivet, Jean-Jacques Bridey, Blandine Brocard,

Anne Brugnera, Danielle Brulebois, Anne-France Brunet, Stéphane Buchou, Carole Bureau-Bonnard, Pierre Cabaré, Céline Calvez, Émilie Cariou, Anne-Laure Cattelot, Lionel Causse, Danièle Cazarian, Samantha Cazebonne, Jean-René Cazeneuve, Sébastien Cazenove, Anthony Cellier, Jean-François Cesarini, Émilie Chalas, Philippe Chalumeau, Annie Chapelier, Sylvie Charrière, Fannette Charvier, Philippe Chassaing, Guillaume Chiche, Francis Chouat, Stéphane Claireaux, Mireille Clapot, Christine Clorec, Jean-Charles Colas-Roy, Fabienne Colboc, François Cormier-Bouligeon, Bérangère Couillard, Yolaine de Courson, Michèle Crouzet, Dominique Da Silva, Olivier Damaisin, Yves Daniel, Dominique David, Typhanie Degois, Marc Delatte, Michel Delpon, Nicolas Démoulin, Frédéric Descrozaille, Christophe Di Pompeo, Benjamin Dirx, Stéphanie Do, Loïc Dombreval, Jacqueline Dubois, Coralie Dubost, Nicole Dubré-Chirat, Audrey Dufeu Schubert, Françoise Dumas, Stella Dupont, Jean-François Eliaou, Sophie Errante, Christophe Euzet, Catherine Fabre, Valéria Faure-Muntian, Jean-Michel Fauvergue, Richard Ferrand, Jean-Marie Fiévet, Philippe Folliot, Emmanuelle Fontaine-Domeizel, Pascale Fontenel-Personne, Alexandre Freschi, Jean-Luc Fugit, Olivier Gaillard, Thomas Gassilloud, Raphaël Gauvain, Laurence Gayte, Anne Genetet, Raphaël Gérard, Séverine Gipson, Éric Girardin, Joël Giraud, Olga Givernet, Valérie Gomez-Bassac, Guillaume Gouffier-Cha, Perrine Goulet, Fabien Gouttefarde, Carole Grandjean, Florence Granjus, Romain Grau, Olivia Gregoire, Benjamin Griveaux, Émilie Guerel, Stanislas Guerini, Marie Guévenoux, Nadia Hai, Véronique Hammerer, Yannick Hauray, Christine Hennion, Pierre Henriet, Danièle Héryn, Alexandre Holroyd, Dimitri Houbron, Sacha Houlié, Philippe Huppé, Monique Iborra, Jean-Michel Jacques, Caroline Janvier, Christophe Jerretie, François Jolivet, Hubert Julien-Laferrière, Catherine Kamowski, Guillaume Kasbarian, Stéphanie Kerbarh, Yannick Kerlogot, Loïc Kervran, Fadila Khattabi, Anissa Khedher, Rodrigue Kokouendo, Jacques Krabal, Sonia Krimi, Aina Kuric, Mustapha Laabid, Daniel Labaronne, Amal-Amélia Lakrafi, Anne-Christine Lang, Frédérique Lardet, Jean-Charles Larsonneur, Michel Lauzzana, Célia de Lavergne, Pascal Lavergne, Fiona Lazaar, Marie Lebec, Gaël Le Bohec, Jean-Claude Leclabart, Charlotte Lecocq, Sandrine Le Feur, Didier Le Gac, Albane Gaillot, Gilles Le Gendre, Martine Leguille-Balloy, Christophe Lejeune, Annaïg Le Meur, Marion Lenne, Nicole Le Peih, Roland Lescure, Fabrice Le Vigoureux, Monique Limon, Richard Lioger, Brigitte Liso, Alexandra Louis, Marie-Ange Magne, Mounir Mahjoubi, Sylvain Maillard, Laurence Maillart-Méhaignerie, Jacques Maire, Jacqueline Maquet, Jacques Marilossian, Sandra Marsaud, Didier Martin, Denis Masségli, Fabien Matras, Sereine Mauborgne, Stéphane Mazars, Jean François Mbaye, Graziella Melchior, Ludovic Mendes, Thomas Mesnier, Marjolaine Meynier-Millefert, Monica Michel, Thierry Michels, Patricia Mirallès, Jean-Michel Mis, Sandrine Mörch, Jean-Baptiste Moreau, Adrien Morenas, Florence Morlighem, Cendra Motin, Naïma Moutchou, Cécile Muschotti, Mickaël Nogal, Claire O'Petit, Valérie Oppelt, Catherine Osson, Xavier Paluszkievicz, Sophie Panonacle, Didier Paris, Zivka Park, Hervé Pellois, Alain Perea, Patrice Perrot, Pierre Person, Anne-Laurence Petel, Bénédicte Pételle, Valérie Petit, Bénédicte Peyrol, Michèle Peyron, Damien Pichereau, Béatrice Piron, Claire Pitollat, Barbara Pompili, Jean-Pierre Pont, Jean-François Portarrieu, Benoit Potterie, Éric Poulliat, Natalia Pouzyreff, Florence Provendier, Bruno Questel, Cathy Racon-Bouzon, Pierre-Alain Raphan, Isabelle Rauch, Rémy Rebeyrotte, Hugues Renson, Cécile Rilhac, Véronique Riotton, Stéphanie Rist, Marie-Pierre Rixain, Mireille Robert, Laëtitia Romero Dias, Xavier Roseren, Laurianne Rossi, Gwendal Rouillard, Cédric Roussel, Thomas Rudigoz, François de Ruy, Pacôme Rupin, Laurent Saint-Martin, Laëtitia Saint-Paul, Nathalie Sarles, Jacques Savatier, Jean-Bernard Sempastous, Olivier Serva, Benoit Simian, Thierry Solère, Denis Sommer, Bertrand Sorre, Bruno Studer, Sira Sylla, Aurélien Taché, Marie Tamarelle-Verhaeghe, Buon Tan, Liliana Tanguy, Jean Terlier, Stéphane Testé, Vincent Thiébaud, Valérie Thomas, Alice Thourrot, Huguette Tiegna, Jean-Louis Touraine, Alain Tourret, Élisabeth Toutut-Picard, Stéphane Travert, Nicole Trisse, Stéphane Trompille, Alexandra Valetta Ardisson, Laurence Vanceunebrock-Mialon, Pierre Venteau, Olivier Véran, Marie-Christine Verdier-Jouclas, Annie Vidal, Patrick Vignal, Corinne Vignon, Cédric Villani, Guillaume Vuilletet, Martine Wonner, Hélène Zannier, Jean-Marc Zulesi.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis 2017, la majorité s'emploie à garantir la sécurité des Français alors que la menace terroriste demeure à un niveau élevé. La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, notamment, a permis à la France, dès le début du quinquennat, de sortir de l'état d'urgence tout en préservant des outils nécessaires pour y faire face : périmètres de protection, fermetures des lieux de culte, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), visites domiciliaires et saisies.

Le Parlement a suivi la mise en œuvre de ces dispositifs en exerçant, conformément à l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure, un contrôle renforcé. Celui-ci a donné lieu, à l'Assemblée nationale, à un suivi étroit des actes pris pour leur application, à la mise en ligne de données ainsi qu'à des déplacements et des auditions dont il a été régulièrement rendu compte à la commission des Lois. Le Gouvernement, pour sa part, a déjà remis deux rapports au Parlement sur la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017 et a indiqué qu'il proposerait de proroger l'application, prévue jusqu'au 31 décembre 2020, des dispositifs précités, le cas échéant en les aménageant.

Le Gouvernement a par ailleurs poursuivi le combat contre le terrorisme et la radicalisation en réorganisant les services de renseignement sous l'égide de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), en accroissant les moyens matériels et humains dont ils bénéficient, en favorisant la coopération entre les forces, le partage d'informations et les échanges avec les magistrats, en réformant le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). Enfin, une action intense est menée en matière de prévention de la radicalisation, sous l'autorité du Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR).

Là aussi, le Parlement a joué son rôle à travers l'action de la Délégation parlementaire au renseignement, organe commun à l'Assemblée nationale et au Sénat qui a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement. La DPR a été force de propositions au travers de recommandations et d'observations adressées au Président de la République et au Premier ministre.

### **Aujourd'hui, une autre menace se présente.**

Au 4 février 2020, en effet, d'après des chiffres fournis par le ministre de l'Intérieur, étaient détenues dans les prisons françaises 531 personnes purgeant une peine de prison pour des faits de terrorisme (terroristes islamistes – TIS). 43 d'entre-elles devraient être libérées en 2020, une soixantaine en 2021, 46 en 2022.

Or certaines de ces personnes peuvent présenter, à leur sortie de détention, de sérieux risques de réitération ou de passage à l'acte. Elles seront suivies, certes, mais l'état de notre droit ne garantit pas qu'elles puissent l'être de manière adaptée à leur dangerosité potentielle.

Sur le plan administratif, ces personnes pourront faire l'objet de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), mais la durée de ces mesures ne peut en tout état de cause excéder douze mois.

Sur le plan judiciaire, elles sont souvent *de jure* ou *de facto* exclues du bénéfice de certains aménagements ou réductions de peine, sur lesquels s'adossent traditionnellement les dispositifs de surveillance d'un détenu à sa libération :

– les personnes condamnées pour des actes de terrorisme ne peuvent plus bénéficier, depuis la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence, des crédits « automatiques » de réduction de peine : le suivi post-peine dont elles peuvent faire l'objet ne peut donc courir que pour la durée des crédits « supplémentaires » de réduction de peine, dont l'octroi est, au demeurant, généralement refusé par le juge de l'application des peines spécialisé en matière terroriste ;

– la loi du 21 juillet 2016 a également exclu ces personnes du bénéfice des mécanismes de fractionnement et de suspension de peine ainsi que des régimes de la semi-liberté et du placement à l'extérieur en cas de condamnation à deux ans d'emprisonnement ou pour les détenus auxquels il reste une peine de prison de moins de deux ans à purger.

Les TIS, enfin, ne sont pas toujours éligibles aux mesures de surveillance prévues par le droit actuel :

– il peut être difficile d'établir médicalement leur dangerosité, beaucoup ne souffrant pas de troubles psychologiques ou pratiquant la dissimulation : or, le placement sous surveillance électronique mobile

(PSEM) d'un individu dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire ou d'une surveillance judiciaire est conditionné à la réalisation d'une expertise médicale constatant une dangerosité ou un risque de récidive ;

– il est parfois impossible de les soumettre à des mesures de surveillance compte tenu de l'infraction poursuivie ou du *quantum* de peine encouru ou prononcé : ainsi, la rétention (non applicable en tout état de cause aux personnes condamnées avant la publication de la loi) et la surveillance de sûreté ne peuvent concerner que certains auteurs de crimes sexuels ou violents ;

– ces deux premiers obstacles se cumulent dans le cas de la rétention et de la surveillance de sûreté : la première doit se fonder sur la probabilité très élevée de récidive de la personne en raison d'un trouble grave de la personnalité constaté à l'issue d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité assortie d'une expertise médicale tandis que la seconde, lorsqu'elle est prononcée à l'issue d'une surveillance judiciaire ou d'un suivi socio-judiciaire, doit être précédée d'une expertise médicale constatant la persistance de la dangerosité ;

– enfin, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère s'oppose à l'application de certaines de ces mesures lorsque les faits ont été commis antérieurement à l'adoption de celles-ci : c'est le cas pour la rétention de sûreté ; c'est également le cas, par exemple, de l'extension, par la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, du suivi socio-judiciaire aux auteurs d'infractions terroristes, qui n'est applicable qu'aux personnes ayant commis de telles infractions après l'entrée en vigueur de cette loi.

**Les auteurs de la présente proposition de loi considèrent qu'il est nécessaire, pour répondre à une inquiétude légitime des Français, aux attentes des personnes engagées pour leur sécurité et dans un esprit de responsabilité, d'introduire dans notre droit un régime *ad hoc* de sûreté. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.**

Ce régime *ad hoc*, qui aurait vocation à s'appliquer aux personnes condamnées pour des faits de terrorisme et en passe d'être libérées lorsque les dispositifs existants s'avèrent insuffisants, renforcerait ainsi les outils dont notre pays dispose pour prévenir les risques de passage à l'acte. Pour pouvoir être d'application immédiate, dès l'entrée en vigueur de la loi, il ne doit pas être qualifié ou être qualifiable de peine : il doit s'agir de mesures de sûreté.

Dans cette perspective, l'article unique de la présente proposition de loi prévoit :

- de retenir, par rapport aux mesures existantes non susceptibles d'application rétroactive, les contraintes indispensables à son objet : obligation de répondre aux convocations du juge d'application des peines, établir sa résidence en un lieu déterminé, obtenir une autorisation avant tout changement d'emploi ou de résidence ainsi que pour tout déplacement à l'étranger, obligation de présentation périodique, interdictions d'entrer en relation et de paraître dans certains lieux, placement sous surveillance électronique mobile ;

- de requérir l'avis préalable de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, qui aura accès pour se prononcer à l'ensemble des pièces des dossiers judiciaire et pénitentiaire, sur la dangerosité de la personne concernée ;

- de soumettre le prononcé de ces mesures à une décision du tribunal de l'application des peines, dont la formation collégiale est une garantie essentielle compte tenu de la sensibilité particulière des mesures envisagées ;

- de prévoir que les mesures de sûreté seraient ordonnées pour une durée d'un an, renouvelable dans une limite de dix ans en matière correctionnelle et vingt ans en matière criminelle ;

- de permettre à la personne concernée de demander la modification ou la levée de ces mesures.

L'ensemble des autres garanties aujourd'hui prévues par le code de procédure pénale avant le prononcé de mesures particulières de surveillance post-peine, au nombre desquelles figure le principe du contradictoire, s'appliqueront naturellement à ce nouveau régime.

L'inobservation des obligations et interdictions imposées par les mesures de sûreté serait passible de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

Cette possibilité nouvelle de suivi des personnes purgeant une peine de prison pour des faits de terrorisme est aujourd'hui indispensable pour assurer dans de bonnes conditions la sécurité des Français.

PROPOSITION DE LOI

**Article unique**

- ① Le titre XV du livre IV du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° À l'intitulé, les mots : « et du jugement des » sont remplacés par les mots : « , du jugement et des mesures de sûreté en matière d' » ;
- ③ 2° Est ajoutée une section 4 ainsi rédigée :
  - ④ « Section 4
  - ⑤ « **Mesures de sûreté pouvant être ordonnées à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes**
- ⑥ « Art. 706-25-15. – I. – Lorsqu'une personne a été condamnée à une peine privative de liberté pour une ou plusieurs des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du même code, et qu'elle présente, à l'issue de l'exécution de cette peine, une particulière dangerosité caractérisée par un risque élevé de commettre l'une de ces infractions, le tribunal de l'application des peines peut, sur réquisitions du procureur de la République, ordonner à son encontre une ou plusieurs des mesures de sûreté suivantes :
- ⑦ « 1° Répondre aux convocations du juge de l'application des peines ;
- ⑧ « 2° Établir sa résidence en un lieu déterminé ;
- ⑨ « 3° Obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout changement d'emploi ou de résidence, lorsque ce changement est de nature à mettre obstacle à l'exécution des mesures de sûreté ;
- ⑩ « 4° Obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger ;
- ⑪ « 5° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois fois par semaine ;
- ⑫ « 6° Ne pas entrer en relation avec certaines personnes ou catégories de personnes spécialement désignées ;

- ⑬ « 7° Ne pas paraître dans tout lieu spécialement désigné ;
- ⑭ « 8° Après vérification de la faisabilité technique de la mesure, l'obligation prévue à l'article 131-36-12 du code pénal.
- ⑮ « II. – Les mesures de sureté prévues au présent article peuvent être ordonnées pour une période d'une durée maximale d'un an. À l'issue de cette période, les mesures de sureté peuvent être renouvelées par le tribunal de l'application des peines et pour la même durée dans la limite de dix ans. Cette limite est portée à vingt ans lorsque les faits commis par le condamné constituent un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement.
- ⑯ « III. – Les mesures de sûreté prévues au présent article ne peuvent être ordonnées que :
- ⑰ « 1° Si les obligations imposées dans le cadre de l'inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes apparaissent insuffisantes pour prévenir la commission des infractions mentionnées au premier alinéa ;
- ⑱ « 2° Et si ces mesures constituent l'unique moyen de prévenir la commission de ces infractions.
- ⑲ « *Art. 706-25-16.* – La situation de tous les condamnés susceptibles de faire l'objet des mesures de sûreté prévues à l'article 706-25-15 est examinée au moins trois mois avant la date prévue pour leur libération par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté prévue à l'article 763-10, afin d'évaluer leur dangerosité.
- ⑳ « À cette fin, la commission demande le placement du condamné, pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité.
- ㉑ « À l'issue de cette période, la commission formule un avis motivé sur la particulière dangerosité du condamné.
- ㉒ « *Art. 706-25-17.* – La décision prévue à l'article 706-25-15 est prise, avant la date prévue pour la libération du condamné, par un jugement rendu conformément aux dispositions de l'article 712-6. Lors du débat contradictoire prévu au même article 712-6, le condamné est obligatoirement assisté par un avocat choisi par lui ou, à sa demande, désigné d'office par le bâtonnier.

- ⑬ « Le jugement précise les mesures de sûreté auxquelles le condamné est tenu ainsi que la durée de celles-ci.
- ⑭ « Le tribunal de l'application des peines peut, d'office ou à la demande du condamné, et après avis du procureur de la République, modifier les mesures de sûreté susceptibles d'être ordonnées en application de l'article 706-25-15.
- ⑮ « *Art. 706-25-18.* – Le fait pour les personnes tenues aux mesures de sûreté prévues à l'article 706-25-15 de ne pas respecter ces obligations est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. »





